

Zamieszkiwanie jako cel i przedmiot nauk o polityce publicznej - rola mieszkalnictwa i osadnictwa

Cesarski, Maciej

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Cesarski, M. (2017). Zamieszkiwanie jako cel i przedmiot nauk o polityce publicznej - rola mieszkalnictwa i osadnictwa. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 4(1), 65-86. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2017.1.4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Zamieszkiwanie jako cel i przedmiot nauk o polityce publicznej – rola mieszkalnictwa i osadnictwa

Streszczenie

Opracowanie dotyczy próby spojrzenia na cel i przedmiot dyscypliny „nauki o polityce publicznej” z poziomu przestrzeni zamieszkiwania. Osią rozumowania jest rola polityki mieszkaniowej i osadniczej w tym zakresie. Wymaga to zastanowienia się nad relacjami polityki społecznej, mieszkaniowej i osadniczej oraz nad ich usytuowaniem na tle innych elementów i dziedzin nauk społecznych w kontekście zamieszkiwania. Rozpatrywane są również relacje problematyki publicznej o charakterze ustrojowym, politycznym, ekonomicznym, społecznym, a także przyrodniczo-ekologicznym, które dopełniają koncepcję trwałego rozwoju. Koncepcja ta ukierunkowana bardziej niż dotąd na godziwe i godne zamieszkiwanie kolejnych pokoleń, poprzez zasadnicze zwiększenie roli polityki mieszkaniowej i osadniczej, unaocznia, że celem i przedmiotem dyscypliny „nauki o polityce publicznej” jest m.in. przestrzeń zamieszkiwania.

Słowa kluczowe: nauki o polityce publicznej, przestrzeń zamieszkiwania, polityka mieszkaniowa i osadnicza, rozwój trwały

Habitation as a goal and subject of public policy sciences – the role of housing and settlement

Abstract

The article aims to observe the purpose and subject of “public policy sciences” from the perspective of living space. The role of housing policy and settlement in this respect is at the core of the paper reasoning. It requires reflection on the relationships of social, housing and settlement policies, and their location on the background of other elements and disciplines of social sciences in the context of living. Public policy relations of a systemic, political, economic and social character, as well as of natural and ecological one,

which complement the concept of sustainable development, are also discussed. This concept focused more than ever on a fair and decent habitation of successive generations, by substantially increasing the role of housing and settlement policy, highlights that the aim and subject of “the public policy sciences” is the living space.

Keywords: public policy sciences, living space, housing and settlement policy, sustainable development

Pojęcie zamieszkiwania dopiero po zdefiniowaniu lub określeniu stać się może – jak inne pojęcia – terminem. Zamieszkiwanie jawi się intuicyjnie, zwłaszcza w dzisiejszych „płynnych” czasach, najbardziej ogólnym i zarazem zrozumiałym celem oraz przedmiotem dociekań dyscypliny o nazwie „nauki o polityce publicznej”, usytuowanej w dziedzinie nauk społecznych¹. Dyscyplina ta rozwijana jest od lat 50. w państwach zachodnich². W Polsce dopiero rozpoczyna się dyskusja dotycząca adekwatności potencjału teoretycznego tej dyscypliny w odniesieniu do analiz i badań działalności publicznej w naszych uwarunkowaniach³. Lingwistycznym przykładem może tu być znaczenie słowa „polityka”, tak znamiennego sferze publicznej. Słowo to obejmuje u nas zdobywanie, utrzymywanie i sprawowanie władzy z uwarunkowaniami instytucjonalno-prawnymi itp., czyli w tradycji anglosaskiej *politics*. Obejmuje także praktyczne rozwiązywanie problemów publicznych, w sensie *policy* stanowiące domenę dyscypliny „nauki o polityce publicznej”. Związana jest z tym kwestia rozumienia odpowiedzialności politycznej i publicznej⁴, które rozkładają się różnie w skali państwa lub organizacji ponadpaństwowych⁵.

Aby sprawdzić, czy zasygnalizowana intuicja jest zasadna z naukowego punktu widzenia, trzeba przede wszystkim zestawić to, co w sposób w miarę pewny wiemy na temat celu i przedmiotu „nauki o polityce publicznej” z jakże interdyscyplinarną problematyką zamieszkiwania człowieka. Trudno jednak do dziś – poza sformułowaniami typu słownikowo-encyklopedycznego – o przyjętą w piśmiennictwie naukowym definicję pojęcia „zamieszkiwanie”, wobec jego wieloznaczności i złożoności⁶. Trudno

¹ J. Woźnicki, *Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka” 2012, nr 1, s. 133–151.

² H.D. Lasswell, *Policy Orientation*, w: *The Policy Sciences*, red. D. Lerner, H.D. Lasswell, Stanford University Press, Palo Alto, Kalifornia 1951, *passim*.

³ A. Zybala, głos w dyskusji w: *Wokół teoretycznych wyzwań w naukach o polityce publicznej*, „Studia z Polityki Publicznej” 2016, nr 1(9), s. 11.

⁴ W. Anioł, głos w dyskusji w: *ibidem*, s. 12; A. Surdej, głos w dyskusji w: *ibidem*, s. 13.

⁵ G. Majone, *Public Policymaking and its Analysis at National and European Levels*, „Studia z Polityki Publicznej” 2015, nr 2(6), s. 9–10.

⁶ Zob. np. J. Jones, *Introduction*, w: *Human Ecology and the Development of Settlements*, red. J. Jones, P. Rogers, Plenum Press, New York–London 1976, s. 1–7; R. Maguire, D.M. Douglas, V. Popovski,

zatem o wskazanie celu i przedmiotu nieistniejącej, a wartej tego dyscypliny, którą nazwać by można „nauki o zamieszkiwaniu” („nauki o polityce zamieszkiwania”). Syntetycznie określić można tylko dającą się dostrzec przestrzeń zamieszkiwania jako rozciągającą się od bezpośrednio przypisanej człowiekowi mikroprzestrzeni mieszkań do potencjalnych, naukowo przewidywalnych granic osadnictwa zakreślanych geodezyjną, trójwymiarową przestrzenią kuli ziemskiej⁷. Takie określenie przestrzeni zamieszkiwania poprzedza w sensie filozoficznym jednostkowe, jakby niefizyczne, jej kreowanie (występuje tu etymologiczna koincydencja: „zamieszkać” – to o uczuciach, stanach tyle, co „pojawić się”) poprzez subiektywne przeżywanie miejsc i wolne przemieszczanie się⁸. Owo przeżywanie i przemieszczanie się możliwe jest jednak tylko przez człowieka żyjącego w społeczeństwie, choćby w pierwotnej społeczności.

Co więcej, zdawałoby się prostsze definiowanie sfery publicznej, dostrzegalnej w formie przestrzeni publicznej, nastrocza niemałych trudności⁹. Bezspornie ogólnie przyjąć można, że jest to przestrzeń umożliwiająca członkom społeczeństw lub społeczności wyrażanie swoich dążeń w sposób wpływający na decyzje podejmowane przez władzę publiczną i pochodne tych decyzji¹⁰. Tego typu elastyczne ujęcie pozwala dziś na rozpatrywanie zakresu polityki publicznej nie tylko jako domeny rządu i jego organów terytorialnych utożsamianych tradycyjnie z sektorem publicznym, lecz także z uwzględnieniem sektorów „prywatno-rynkowego” oraz „społeczno-obywatelskiego”. Liczy się tu bowiem realny wpływ podmiotów ze wskazanych trzech sektorów na politykę publiczną¹¹. Podejście takie pretenduje do ujmowania spektrum działalności państwa w formie koncepcji polityki publicznej¹². W podejściu tym zawarte jest *implicite* rozumowanie oparte na kryterium funkcjonalno-przestrzennym, tak istotnym w badaniu osadnictwa, w tym jego podbudowy oraz całej przestrzeni zamieszkiwania.

H. Breakey, *Ethical Values and the Global Carbon Integrity System*, w: H. Breakey, R. Maguire, V. Popovski, *Ethical Values and the Integrity of the Climate Change Regime*, Ashgate Publishing Limited, 2015, s. 3–16.

⁷ M. Cesarski, *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 9.

⁸ M. Madurowicz, *Hermeneutyka miejsca w świetle fenomenologii przestrzeni*, w: *Fenomen genius loci. Tożsamość miejsca w kontekście historycznym i współczesnym*, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2009, s. 51–58; A. Buczyńska-Garewicz, *Miejsca, strony, okolice. Przyczynek do fenomenologii przestrzeni*, Universitas, Kraków 2006, s. 5–44.

⁹ A. Karwińska, A. Böhm, A. Ostrega, *Przestrzenie publiczne w rozwoju miast*, Texter, 2016 e-book, s. 21–26.

¹⁰ K. Gadowska, J. Winczorek, *Sfera publiczna – funkcje, dysfunkcje, normy oficjalne i nieoficjalne*, „Studia Socjologiczne” 2013, nr 1 (208), s. 5.

¹¹ W. Anioł, głos w dyskusji, w: *Wokół teoretycznych wyzwań...*, op.cit., s. 13.

¹² R. Szarfenberg, *Polityka publiczna – zagadnienia i nurty teoretyczne*, „Studia z Polityki Publicznej” 2016, nr 1 (9), s. 47.

Dyskusja o regulacjach i instytucjach w zakresie przestrzeni publicznej rodzi ponadto pytanie: czy prawo pojmowane jako zbiór realnie obowiązujących norm odgrywa we współczesnej sferze publicznej rolę funkcjonalnego narzędzia sprawnej organizacji życia publicznego? A może prawo to, tak podatne dziś na doraźne działania *stricte* polityczne, przyczynia się do dysfunkcjonalności tego życia? Przecież nie wolna jest od tego także polityka publiczna (rozumiana jako *policy*) inicjowana w warstwie pragmatycznej przez władzę publiczną uwikłaną w działania *stricte* polityczne (w sensie *politics*) na różnych szczeblach podziału administracyjno-terytorialnego państwa. Polityka ta realizowana jest głównie przez podmioty publiczne w zakresie decyzji i działań, których mechanizmy rynku nie mogą wywołać lub nie działają w tym celu w sposób wystarczający. Właśnie w tym sensie polityka publiczna próbuje nadawać porządek zadaniom publicznym aż do oceny ich wyników, godzi wartości i wizje z interesami i realiami. Widoczne są tu znaczne ograniczenia prywatyzacji sfery publicznej w imię formalnie powszechnie obowiązujących praw liberalizmu i neoliberalizmu.

Zauważyliśmy bowiem, że będące w sumie raczej epizodem w danych nam dziejach kapitalizmu państwo opiekuńcze przekształca w celu kontrolowania sprzeciwu społecznego liberalne prawa podstawowe¹³, w tym np. prawo do mieszkania, w socjalne prawa uczestnictwa. W przekształceniach tych mieszkanie w zasobie socjalnym (który odróżniać trzeba od zasobu społecznego o znacznie szerszych funkcjach asocjacyjnych itp.) jest poczytywane na ogół jako współczesne nieudacznictwo, tj. nieumiejętność znalezienia się w gospodarce wolnorynkowej. Państwo liberalne i państwo opiekuńcze ingerują – tylko w różny sposób – w społeczny rozkład dochodów i majątku, nie zaś w prawo własności prywatnej. Oddziaływanie tego prawa polaryzujące społeczeństwo łagodzone jest przez prawa społeczne i socjalne, wśród których jednym z głównych jest prawo do mieszkania przy utrzymywaniu się substandardu mieszkaniowego i bezdomności. Najnowsza społeczno-gospodarcza rzeczywistość, zwłaszcza po 2008 r., potwierdza słowa sprzed otwartego strukturalnego kryzysu kapitalizmu, że sprawne funkcjonowanie sfery publicznej jest zagrożone nie tyle przez biurokratyczne struktury państwa, ile przez prywatyzację przestrzeni publicznej. Jakże obecnie trudne przewyżanie tej tendencji wymaga poszerzania sfery i kompetencji władzy publicznej – nie zaś jej ograniczania¹⁴. Kapitał prywatny eksploatuje bowiem w coraz większym stopniu genetycznie wspólną przestrzeń publiczną, zwłaszcza miejską. Istniejąca od wieków sfera publiczna przestaje być w znacznej mierze dostępna publicznie,

¹³ J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 399–418.

¹⁴ Z. Bauman, *Płynna nowoczesność*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2006, s. 62, 80 za: K. Gadowska, J. Winczorek, *Sfera publiczna...*, op.cit., s. 7.

poprzez różne zakazy i nakazy chroniące jej postmodernistyczny wizerunek, w tym politycznie, a więc przestaje być przestrzenią wspólną¹⁵.

W związku z problematyką podjętą w opracowaniu, w tym z uwagi na podane wstępne określenie przestrzeni zamieszkiwania, ważne jest także, że zbiorcza polityka publiczna obejmuje rządzenie i zarządzanie na różnych poziomach i wymiarach przestrzennych: międzynarodowym, państwowym, regionalnym, lokalnym itp. Istotne są również relacje między nimi w zakresie problematyki uznawanej za publiczną o charakterze ustrojowym, politycznym, ekonomicznym, społecznym¹⁶, a także, jak zobaczymy, przyrodniczo-ekologicznym – dopełniającym spectrum koncepcji trwałego zrównoważonego rozwoju. Proces nadawania zadań polityce publicznej, jej stosowania i wartościowania, wymaga interdyscyplinarnego podejścia obejmującego różne obszary wiedzy naukowej, w tym politycznej, prawniczej, zarządczej, socjologicznej, ekonomicznej, sektorowej i innych¹⁷.

Wskazywane – wraz z procesem krystalizowania w Polsce dyscypliny „nauki o polityce publicznej” – rodzaje polityki publicznej określane są łącznie obszarem działań zbiorowych podejmowanych w odpowiedzi na problemy społeczne. Problemy te związane są z ubocznymi skutkami rozwoju cywilizacyjnego – podporządkowanego współcześnie w rosnącym stopniu wzrostowi ekonomicznemu – wbrew celom trwałego zrównoważonego rozwoju¹⁸. Zawsze jednak polityka publiczna – także w aspekcie oddziaływania na tworzenie realnie obowiązujących norm prawnych – skupiać się powinna na respektowaniu i sprawiedliwym zaspokajaniu głównie podstawowych masowych potrzeb społecznych. Oznacza to podejmowanie działań zorientowanych m.in. na problemy zbiorowe zawierające się w pojęciu dobra wspólnego¹⁹. W zakresie tym, wśród wyodrębnianych specjalności dyscypliny – „nauki o polityce publicznej” naturalnym, najbardziej bezpośrednim sprzymierzeńcem polityki publicznej jest polityka społeczna.

Jak jest to systemowo proponowane w zakresie specjalności – podstawy nauk o polityce publicznej w dyscyplinie „nauki o polityce publicznej”, a zapewne możliwe będzie także w wypadku przyszłej „nauki o zamieszkiwaniu” („nauki o polityce zamieszkiwania”) rysują się filozofia polityki społecznej, a z drugiej strony badania

¹⁵ J. Osiński, *Sfera publiczna i sfera prywatna – w poszukiwaniu modus vivendi*, w: *Polityka publiczna we współczesnym państwie*, red. nauk. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014, s. 26–35.

¹⁶ J. Woźnicki, *Nowa dyscyplina – „nauki...”, op.cit.*, s. 133–135.

¹⁷ Ibidem, s. 140.

¹⁸ A. Zybala, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012, s. 19–62.

¹⁹ M. Słodowa-Helpa, *Odkrywanie na nowo dobra wspólnego*, wykład inauguracyjny 30 września 2015 r. na UEP, <http://www.pte.pl/pliki/2/12/wykladinauguracyjnyUEP2015.pdf>, dostęp: 19.11.2016; A. Surdej, głos w dyskusji, w: *Wokół teoretycznych wyzwań...*, op.cit. s. 13.

naukowe polityki społecznej. Badania te dzielą się na podstawowe i stosowane, które schodzą do poziomu praktyki polityki społecznej oraz jej efektów²⁰. Polityka społeczna jest nauką, w której podejście badawcze jest w wielu aspektach pierwotne w stosunku do wszakże szerszego celu i zakresu dyscypliny – „nauki o polityce publicznej”. Łączy się to z ogólnospołecznym znaczeniem i jakby ponadczasowym – z dzisiejszej perspektywy – wymiarem dylematów i debat w zakresie naukowej polityki społecznej²¹. Zachodzą w związku z tym zgodność lub znaczne podobieństwo cech dyscypliny „nauki o polityce publicznej” oraz polityki społecznej – interdyscyplinarność jest w obu niezbędna. Stąd właśnie pojawiają się już sygnalizowane niemałe trudności w definiowaniu sfery publicznej, nawet gdy zejdzie się na niższy poziom abstrakcji, skupiając się na dostrzegalnej przestrzeni publicznej. Podobnie jest z definiowaniem polityki publicznej oraz nauki o polityce publicznej. Łączy się z tym inna w ramach dyscypliny „nauki o polityce publicznej” perspektywa dostrzegania i rozwiązywania problemów społecznych, podporządkowana wszakże obserwowanemu od lat np. w zakresie polityki społecznej dążeniu do wieloaspektowego widzenia danego problemu²². Polityka społeczna zajmuje się przy tym – co ma istotne znaczenie dla przedstawianego opracowania – przede wszystkim istotą danego problemu, natomiast polityka publiczna obejmuje na równi jego rozwiązywanie²³. Interdyscyplinarność i wieloaspektowość mają tu zatem szczególne miejsce²⁴. W dyscyplinie „nauki o polityce publicznej” większe znaczenie niż w wielu innych ma synteza procesu badawczego wraz z rekomendacjami skierowanymi do opinii publicznej i organów władzy publicznej²⁵, a także – dodać można – do innych podmiotów z sektorów „prywatno-rynkowego” oraz „społeczno-obywatelskiego”²⁶. W związku z tym podejście fikcjonalno-przestrzenne jest obiecującą perspektywą badawczą również w tym zakresie.

Przypomnienie tych zagadnień wystarcza – jak się wydaje – do uzasadnienia przedkładanego opracowania jako próby spojrzenia na cel i przedmiot dyscypliny „nauki o polityce publicznej” z poziomu przestrzeni zamieszkiwania. Jest to możliwe

²⁰ „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2013, nr 2(3), s. 14.

²¹ J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, IPS UW, Warszawa 1991, passim; J. Supińska, *Rozwój i zadania polityki społecznej jako nauki*, w: *Polityka społeczna*, red. M. Księżopolski, A. Rajkiewicz, J. Supińska, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 1998, passim; J. Supińska, *Debaty o polityce społecznej*, IPS UW, ASPRA-JR, Warszawa 2013, passim.

²² P. Błędowski, głos w dyskusji, w: *Wokół teoretycznych wyzwań...*, op.cit. s. 16.

²³ R. Szarfenberg, *O bliskim związku i wzajemnych inspiracjach między polityką publiczną i polityką społeczną*, „PPS” 2013, nr 2(3), s. 149–152; P. Błędowski, *Polityka społeczna jako specjalność nauk o polityce publicznej – próba charakterystyki*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 3(3), s. 11–20.

²⁴ W. Anioł, głos w dyskusji, w: *Wokół teoretycznych wyzwań...*, op.cit. s. 23; J. Osiński, głos w dyskusji, w: *Wokół teoretycznych wyzwań...*, op.cit. s. 17.

²⁵ J. Woźnicki, *Nowa dyscyplina – „nauki...”*, op.cit., s. 137.

²⁶ W. Anioł, głos w dyskusji, w: *Wokół teoretycznych wyzwań...*, op.cit. s. 13.

zwłaszcza wtedy, gdy jako oś rozumowania obrać rolę mieszkalnictwa i osadnictwa w procesie zamieszkiwania, ujętą w postaci formułowanej w znaczeniu pragmatycznym oraz naukowym polityki mieszkaniowej i osadniczej. Zachodzi w związku z tym potrzeba zastanowienia się głównie nad przestrzennymi relacjami polityki społecznej, mieszkaniowej i osadniczej oraz nad takimiż związkami polityki mieszkaniowej i osadniczej z innymi dziedzinami nauk społecznych w kontekście zamieszkiwania jako celu i przedmiotu dyscypliny „nauki o polityce publicznej”.

Polityka mieszkaniowa i osadnicza a polityka społeczna – aspekty przestrzenne

Jednym z trzonów „nauki o polityce publicznej” są prace badawcze nad rodzajami polityki sektorowej, kierowane głównie na sterowanie szeroko rozumianymi procesami rozwoju dotyczącymi spraw i usług społecznych, co wymaga m.in. prowadzenia polityki społecznej²⁷. Polityka ta polega na działalności państwa, samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w celu kształtowania warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych, a także stosunków społecznych w imię równości i sprawiedliwości społecznej, czyli działalności sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym w danym czasie i miejscu poziomie²⁸. Uwydatniona jest tu zatem instytucjonalna infrastruktura prowadzenia polityki społecznej w różnych wymiarach przestrzennych. Ciągłość kwestii społecznej oraz waga polityki społecznej dla prawidłowego przebiegu rozwoju gospodarowania społecznego akcentowane są ponadto w formule trwałego zrównoważonego rozwoju z immanentnymi wątkami przestrzennymi²⁹.

Polityka mieszkaniowa dotyczy przede wszystkim mieszkania określanego w sensie techniczno-budowlanym oraz architektoniczno-urbanistycznym i architektoniczno-ruralistycznym. W znaczeniu pragmatycznym polityka mieszkaniowa oznacza ogólny kierunek i metody działania państw lub innych organizacji publicznych w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w konkretnych warunkach i czasie. W znaczeniu naukowym polityka mieszkaniowa określa metody oddziaływania na stosunki mieszkaniowe oraz na utrzymywanie i powiększanie zasobu

²⁷ J. Woźnicki, *Nowa dyscyplina – „nauki...”, op.cit.*, s. 137.

²⁸ A. Kurzynowski, *Przedmowa*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005, s. 11.

²⁹ *Polityka społeczna globalna i lokalna*, red. A. Kurzynowski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2000, passim; A. Kurzynowski, *Związki polityki społecznej z polityką gospodarczą*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski..., op. cit., s. 37–43.

mieszkaniowego stanowiącego podstawę tych stosunków³⁰. Podobnie rzecz można o terminie „mieszkalnictwo”, obejmującym przede wszystkim instytucjonalne, ekonomiczno-techniczne oraz społeczne, kulturowe i ekologiczne aspekty zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. W badaniach nad mieszkalnictwem uczestniczą bezpośrednio – poza polityką mieszkaniową, w tym gospodarką mieszkaniową – m.in.: ekonomika mieszkalnictwa, socjologia mieszkania, ergonomia mieszkania, historia mieszkalnictwa, urbanistyka mieszkaniowa, a na pograniczu nauki i sztuki – architektura mieszkaniowa. W związku z wymiarem instytucjonalnym zaspokajania potrzeb można również mówić o prawie mieszkaniowym służącym jako technika społeczna do wywoływania określonych zachowań ludzkich opartych na racjonalizmie – będącym przykładem jednego ze sposobów pojmowania prawa w ogóle³¹.

W aspekcie polityki społecznej przedmiotem zainteresowania polityki mieszkaniowej są warunki mieszkaniowe stanowiące jeden z podstawowych elementów warunków bytu jednostki i rodziny oraz rola mieszkania jako platformy reprodukcji ludności, warunków życia i rozwoju kulturowego społeczeństwa. Mieszkanie będące materialnym elementem środowiska społecznego rozpatrywane być powinno także w socjologicznych kategoriach stosunków rodzinnych i sąsiedzkich na tle szerszych zależności rozwoju społeczno-gospodarczego³². Mieszkanie odgrywa bowiem w tym rozwoju rolę podobną do infrastruktury społecznej. Podkreślić trzeba rolę mieszkania w polityce rynku pracy jako składnika majątku trwałego, znajdującego się w określonej relacji przestrzennej z rozmieszczeniem trwałego majątku o zadaniach ściśle produkcyjnych. Pod tym względem mieszkanie spełnia funkcję zbliżoną do infrastruktury gospodarczej, a zwłaszcza infrastruktury osadniczej,³³ stanowiącej przedmiot zainteresowania m.in. ONZ³⁴. W takiej interpretacji przytoczone określenia polityki społecznej i mieszkaniowej zyskują wyraźne konotacje przestrzenne, tak ważne zwłaszcza dla trwałego zrównoważonego rozwoju stanowiącego szansę sprostania przyszłym wyzwaniom rozwoju cywilizacyjnego³⁵.

³⁰ A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa...*, op.cit., s. 28–31.

³¹ J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 810–827.

³² A. Andrzejewski, *Spółeczne aspekty polityki mieszkaniowej*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, PWE, Warszawa 1979, s. 257–261.

³³ A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa...*, op.cit. s. 19–26.

³⁴ W literaturze anglojęzycznej termin „infrastruktura osadnicza” (*settlement infrastructure*) jest od lat szeroko stosowany w publikacjach poświęconych polityce osadniczej (*settlement policy*) i osiedlom ludzkim (*human settlements*). Zob. np. *Settlement Infrastructure and Environment Programme; Putting Agenda UNCHAS*, w: *The Urban Material Source Book. A Guide for Community-managed and Labour-based Upgrading of Urban low-income Settlements*, ILO Advisory Support, ILO 2000, s. 24 i nast.

³⁵ M. Cesarski, *Polityka mieszkaniowa i jej związki z polityką społeczną – znaczenie wymiaru przestrzennego*, referat na konferencję naukową „Polityka społeczna w Polsce – stan badań a program kształcenia w szkole wyższej”, wygłoszony w Poznaniu w dniu 4.04.2014 (maszynopis).

Usługi społeczne skierowane do jednostek i grup ludzkich mają w zestawie instrumentów polityki publicznej i społecznej miejsce szczególne. Ich skuteczność zależy od odpowiednio rozbudowanej infrastruktury społecznej, włączając w to jej instytucje wraz z czynnikiem ludzkim³⁶. Różne ujęcia dotyczą zakresu infrastruktury społecznej. W ujęciu ogólnym infrastruktura społeczna oznacza fundament życia społecznego obejmujący obiekty i instytucje w zakresie zabezpieczenia społecznego, rozwoju kulturowego, warunków bytu i zamieszkiwania, bezpieczeństwa i porządku publicznego, równości szans awansu społeczno-zawodowego i inne. Węższe rozumienie infrastruktury społecznej – wskazujące często na największe zaniedbania – sprowadza jej zakres do obiektów czy instytucji nauki i kształcenia, oświaty, ochrony zdrowia, opieki społecznej oraz rekreacji i sportu. Szerszy jej zakres obejmuje także placówki handlowe oraz usługi transportu, łączności i energetyki związane bezpośrednio z warunkami bytu ludności. W sytuacji strukturalnych trudności i dysproporcji rozwoju przestrzeni zamieszkaney zasadniczej wagi, jako element infrastruktury społecznej rozumianej w szerszym zakresie, nabiera mieszkalnictwo oraz połączona z nim infrastruktura komunalna (techniczna). Funkcje spełniane przez mieszkania oraz inne obiekty i urządzenia społeczne, a także komunalne są w istotnym stopniu wymienne. Ulegają ponadto przyspieszonej ewolucji wraz z rozwojem techniki, ostatnio zwłaszcza informatyki. Mieszkania i całe mieszkalnictwo odgrywają rolę konstytutywnego elementu infrastruktury osadniczej. Rozwój infrastruktury mieszkaniowej skupionej w układach osadniczych o różnej skali i charakterze wyznacza bowiem w dużej mierze potrzeby dotyczące skali i rozmieszczenia pozostałych elementów tej infrastruktury. Koncepcja infrastruktury osadniczej jest przykładem zastosowania kryterium funkcjonalno-przestrzennego w klasyfikacji infrastruktury podbudowującej bezpośrednio procesy osadnicze³⁷.

Przy funkcjonalno-przestrzennym ujmowaniu związków infrastruktury mieszkaniowej, społecznej (do której zaliczyć trzeba mieszkania) oraz komunalnej i innej technicznej wymienione człony układają się w koncepcję infrastruktury osadniczej,

³⁶ P. Błędowski, *Polityka społeczna jako specjalność nauk o polityce publicznej – próba charakterystyki*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 3(3), s. 12. Zob. także J. Rokicki, *Usługi społeczne jako przedmiot badań (pojęcie, cechy, rodzaje i funkcje)*, „Polityka Społeczna” 2014, nr 7, s. 5 za: P. Błędowski, *Polityka społeczna jako...*, op.cit., s. 12.

³⁷ A. Andrzejewski, *Związki infrastruktury społecznej z rozwojem i rozmieszczeniem mieszkalnictwa oraz infrastruktury osadniczej*, w: *Kształtowanie infrastruktury społecznej w Polsce w latach 1971–1980 oraz uwarunkowania i przesłanki jej rozwoju w latach 1981–1985*, KPP i PS PAN, INP UG, Gdańsk 1979; M. Cesarski, *Inwestycje w dziedzinie infrastruktury osadniczej w Polsce w latach 1950–1984*, KPZK PAN „Biuletyn” 1987, z. 133, s. 21–51; M. Cesarski, *Rozwój infrastruktury osadniczej w Polsce w latach 1990–2005 – miary nakładów*, „Studia i Prace Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH” 2008, z. 15, s. 495–517.

która widoczna jest najbardziej na poziomie lokalnym³⁸, ale dotyczy także ponadlokalnych skal i zależności. Infrastruktura osadnicza jest kategorią przestrzenną – siecią obiektów i urządzeń najbardziej istotnych dla funkcji osadniczych. Odróżnia się pod tym względem od obejmującej podobny zakres rzeczowy infrastruktury społecznej formułowanej wokół „aprzestrzennego” hasła „człowiek”.

Polityka mieszkaniowa ze względu na cele oraz przedmiot oddziaływania nie może być zatem sprowadzona do działu polityki społecznej czy też jej polityki szczegółowej. Jest autonomiczną wiedzą naukową i umiejętnością praktyczną, mającą wszakże rozliczne związki z polityką społeczną³⁹. Podane wcześniej określenia polityki społecznej i mieszkaniowej wyrastają bowiem z tej samej zrodzonej przez kapitalizm kwestii społecznej, ogniskującej się w sposobie zamieszkiwania. Związki mieszkania i zespołu mieszkaniowego z osiedlem ludzkim, którego są podstawowym elementem, sprawiają, że polityka mieszkaniowa jest ściśle złączona z całą sferą gospodarki przestrzennej, gospodarką miejską i komunalną oraz z polityką komunalną, planowaniem przestrzennym, polityką urbanizacyjną i osadniczą, terenową i budowlaną, jak również z ekonomiką budownictwa i inwestycji. Istotne są również jej połączenia z ogólną polityką ekonomiczną oraz planowaniem gospodarowania społecznego. Sfera stosunków mieszkaniowych zbliża się znacznie także do zainteresowań nauk socjologicznych, a zwłaszcza socjologii miasta i wsi oraz socjologii rodziny. Wskazane obszary wiedzy naukowej, niekiedy nazwane nieco inaczej, dominują w klasyfikacji dyscypliny „nauki o polityce publicznej” w zakresie głównie dwóch jej specjalności – polityki społecznej oraz polityki gospodarczej, w tym specjalizacji i powiązanych z nimi dziedzin⁴⁰.

Polityka mieszkaniowa aspirująca do ogólnospołecznego oddziaływania, obejmująca skalę państwa, jak każda inna o tym zakresie, w tym polityka społeczna, prowadzona jest w cywilizacji zachodniej głównie przez sektor publiczny decydujący o ogólnych warunkach funkcjonowania sektorów „prywatno-rynkowego” oraz „społeczno-obywatelskiego”. Istnienie sektora publicznego implikuje więc bezpośrednio i pośrednio wszelką interwencję w stosunki mieszkaniowe. Sektor ten pozostaje zarazem znaczącym punktem odniesienia polityki mieszkaniowej i jej efektów. Sytuacja mieszkaniowa w sektorze publicznym decyduje bowiem o rozwiązywaniu kwestii

³⁸ W. Maik, *Infrastruktura osadnicza jako czynnik poziomu życia ludności strefy podmiejskiej*, w: *Zróżnicowanie przestrzenne poziomu i warunków życia ludności*, red. Z. Chojnicki i T. Czyż, PWN, KPZK PAN, „Biuletyn” 1991, z. 153, s. 97–116.

³⁹ J. Supińska, *Miejsce polityki mieszkaniowej w polityce społecznej; miejsce polityki społecznej w polityce mieszkaniowej*, w: *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, red. L. Frąckiewicz, IPiSS–Wydawnictwo „Śląsk”, Katowice 2005, s. 9–17.

⁴⁰ J. Woźnicki, *Nowa dyscyplina – „nauki...”, op.cit.*, s. 140–143.

mieszkaniowej⁴¹. W klasyfikacji dyscypliny „nauki o polityce publicznej” polityka mieszkaniowa uwzględniona jest jako specjalizacja w ramach specjalności „polityka społeczna”, a jej powiązania z innymi dyscyplinami ograniczone są do „budownictwa i nauki o zarządzaniu”⁴². W klasyfikacji tej, na żadnym jej poziomie nie znajdziemy natomiast nazwy „polityka osadnicza”, dziedziny stanowiącej przedmiot publikacji za granicą⁴³. Jest to w pewnym stopniu usprawiedliwione brakiem zintegrowanej polityki osadniczej w Polsce. Miarą złożoności i rozległości problematyki osadniczej są tu przede wszystkim niedostatek opracowań syntetyzujących oraz brak podręcznika akademickiego dotyczącego tej polityki.

Polityka osadnicza wykracza znacznie poza politykę mieszkaniową. Ma też wiele aspektów innych niż polityka społeczna. Osadnictwo rozpatrywane w retrospekcji, stanowiącej tu wyjściową podstawę rozumowania naukowego, zawiera potężny ładunek historii kultury materialnej. Obejmuje współczesne treści i formy tej kultury oraz wyzwania dotyczące długiego trwania w przestrzeni o wymiarze cywilizacyjnym⁴⁴. Historia osadnictwa, archeologia osadnictwa, geografia osadnictwa, polityka osadnicza, socjologia osadnictwa, ekologia społeczna osadnictwa i inne badają wybrane aspekty przestrzeni zamieszkiwania. Sferę osadnictwa identyfikować można jako proces osiedlania się i jego rezultaty łączące się z gospodarowaniem społecznym obejmującym kulturę osiadłej ludności. Istotne tu jest zwłaszcza odkrycie kultury przez cywilizację zachodnią jako aktywnego oddziaływania człowieka na otaczające go środowisko, stające się antropogenicznym⁴⁵, zatem na przestrzeń zamieszkaną i całą – jak zobaczymy – przestrzeń zamieszkiwania. Proces osadnictwa uruchamiany jest dzięki dogodnym warunkom geograficznym, poprzez umowę społeczną. Przebiega od pierwotnych miejsc, jednostek osadniczych i ich hierarchii poprzez układy osadnicze tych jednostek o powiązaniach przestrzenno-funkcjonalnych do systemów osadniczych stanowiących elastyczną całość, wolną od założeń dotyczących wielkości

⁴¹ M. Cesarski, *Powojenna polityka mieszkaniowa w Europie Zachodniej – sektor publiczny a paradygmat wzrostu ekonomicznego*, w: *Kryzys, niepewność i niestabilność we współczesnej Europie*, red. nauk. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 255–267; M. Cesarski, *Sytuacja i polityka mieszkaniowa w Polsce – miejsce sektora publicznego w latach 2002–2011*, „Studia i Prace KES” 2015, nr 2, Oficyna Wydawnicza SGH, s. 205–227.

⁴² J. Woźnicki, *Nowa dyscyplina – „nauki...”, op.cit.*, s. 142.

⁴³ Zob. np. J.E. Hardoy, D. Satterthwaite, *Shelter, Need and Response: Housing, Land, and Settlement Policies in Seventeen Third World Nations*, John Wiley & Sons, Inc., Chichester 1981, passim; H.P. Oberlander, *Land and Human Settlement Policy: a Review and Analysis of Selected Recent Policy Developments*, Centre for Human Settlements, the University of British Columbia, Columbia 1982, passim; *National settlement Policy*, Department of Town & Regional Planning, Ministry of Local Government, Lands & Housing, Botswana 1998, passim.

⁴⁴ F. Braudel, *Historia i trwanie*, Czytelnik, Warszawa 1999, s. 253–313; J. Barański, *Świat rzeczy. Zarys antropogeniczny*, UJ, Kraków 2007, s. 6–32.

⁴⁵ Z. Bauman, *Europa. Niedokończona przygoda*, Wydawnictwo Literackie, Warszawa 2005, s. 5–70.

i zadań (aglomeracje, konurbacje, regiony zurbanizowane, systemy osadnicze państw, kontynentów itp.)⁴⁶.

Problemy w przebiegu procesów osadniczych oraz wymogi rozwoju społeczno-gospodarczego wywołują potrzebę określenia i prowadzenia polityki osadniczej. W sensie pragmatycznym polityka osadnicza oznacza – jak można przyjąć – ogólny kierunek i sposoby praktycznego oddziaływania na stan i rozwój systemu osadniczego, standardy osadnicze oraz ich elementy. Jest działaniem zmierzającym do osiągnięcia określonych celów w tym zakresie. Polityka osadnicza rozumiana jako nauka polegać powinna – jak się wydaje – na badaniu prawidłowości i związków występujących w procesach osadniczych oraz na wskazywaniu celów i metod wpływania na kształtowanie się systemu osadniczego oraz standardów w tym obszarze. Zagadnienia osadnicze badane są przez różne dziedziny naukowe, z których nauki społeczne, zwłaszcza stosowane, i ich dyscypliny pełnią rolę przewodnią. Wyodrębnione stąd specjalizacje naukowe: geografia osadnictwa, socjologia osadnictwa, archeologia osadnictwa, historia osadnictwa, ekologia społeczna osadnictwa i inne koncentrują uwagę na wybranych aspektach sfery osadnictwa. Z badań poświęconych osadnictwu stanowiących zarzewie i trzon polityki oraz gospodarki osadniczej, największą bezpośrednią rolę odgrywają lub odgrywać powinny również ekonomika osadnictwa, urbanistyka i ruralistyka, a także architektura.

Interdyscyplinarność analiz osadnictwa wyraża się m.in. w związkach polityki osadniczej z innymi dziedzinami. Wymieniając w tym zakresie tylko najistotniejsze zależności i rozgraniczenia wskazać trzeba, że poprzez bezpośrednie związki z polityką mieszkaniową, ludnościową i społeczną polityka osadnicza łączy się z gospodarowaniem przestrzenią, stanowiącym istotny aspekt polityki społeczno-gospodarczej. W odróżnieniu jednak od gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego zajmujących się przemianami przestrzeni wynikającymi z ogólnej aktywności społeczno-gospodarczej, polityka osadnicza interesuje się osadnictwem dokonującym się na określonych obszarach i terenach wyznaczających przestrzeń zamieszkaną. Stąd też obejmuje politykę urbanizacyjną, miejską i komunalną, wkracza w zakres polityki terenowej i budowlanej, ekonomiki budownictwa i inwestycji, dotyczy socjologii miasta i wsi oraz innych. Zakres polityki osadniczej określić można jako sterowanie rozwojem stosunków osadniczych i rozwiązywanie zagadnień utrzymania oraz reprodukcji infrastruktury osadniczej jako bazy tych stosunków. Przedmiotem badania i działania jest tu całokształt stosunków osadniczych w ich aspektach społecznym,

⁴⁶ K. Dziewoński, *Koncepcje i metody badawcze z dziedziny osadnictwa*, IG i PZ PAN, „Prace Geograficzne” 1990, nr 154, s. 139–144 i 264–265.

ekonomicznym, przestrzennym, kulturowym i ekologicznym⁴⁷. Konsekwentnie i spójnie prowadzona polityka osiedleńcza dotycząca aktu osiedlania się stanowić powinna punkt wyjścia długofalowej polityki osadniczej.

Ogarniane przez politykę osadniczą i jej powyższe związki składniki klasyfikacji „nauki o polityce publicznej” występują – podobnie jak w wypadku polityki mieszkaniowej – głównie na poziomie specjalności „polityka społeczna” oraz „polityka gospodarcza”, w tym na poziomie ich specjalizacji i powiązań z innymi dyscyplinami. Stanowią dominujący człon tej klasyfikacji. Liczne składniki klasyfikacji „nauki o polityce publicznej” właściwe polityce osadniczej znaleźć także można w zakresie specjalności „polityka rozwoju społeczeństwa wiedzy”. Na akt i przebieg osadnictwa wpływają także w oczywisty sposób wiedza i działania tworzące specjalność „instrumenty polityki publicznej i ich zastosowania”⁴⁸.

Polityka mieszkaniowa i osadnicza a zamieszkiwanie

Określone wstępnie we wprowadzeniu pojęcie przestrzeni zamieszkiwania jako rozciągającej się od mikroprzestrzeni mieszkań do potencjalnych granic osadnictwa wyznaczanych trójwymiarową przestrzenią kuli ziemskiej nabiera czytelnego sensu dopiero w związku z zagospodarowaniem przestrzennym. Przedmiotem tego zagospodarowania jest przestrzeń geograficzna, czyli środowisko materialne człowieka, złożone ze środowiska naturalnego oraz trwałego zainwestowania. Od wieków bowiem podstawę zamieszkiwania w sensie fizycznym stanowi – ujmując najszerzej – środowisko materialne człowieka będącego istotą społeczną – obejmujące przestrzeń geodezyjną. Trzonem przestrzeni zamieszkanej są mieszkania oraz powiązane z nimi relacjami funkcjonalno-przestrzennymi i społecznymi pozostałe elementarne i wyższego rzędu urządzenia, obiekty i usługi infrastruktury osadniczej (zwłaszcza społecznej, komunalnej, a także komunikacyjnej, energetycznej itp.), dające zarazem zatrudnienie. Zasób mieszkaniowy przeistacza się w spojrzeniu na stan przestrzennego zagospodarowania i rozwój procesów osiedleńczych w infrastrukturę mieszkaniową. Infrastruktura ta podbudowuje w sposób najbliższy warunkom życia człowieka szersze procesy społeczno-gospodarcze w aspekcie przestrzennym. Stanowi w związku z tym decydujący czynnik zagospodarowania przestrzennego. Infrastruktura mieszkaniowa oraz pozostałe elementy infrastruktury osadniczej muszą znajdować się w określonej

⁴⁷ M. Cesarski, *Kategoria majątku trwałego w badaniach sfery osadnictwa w Polsce*, w: *Problemy rozwoju regionalnego*, t. 5, red. J. Brdulak, VII Kongres Ekonomistów Polskich – styczeń 2001, PTE, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2001, s. 143–166.

⁴⁸ J. Woźnicki, *Nowa dyscyplina – „nauki...”, op.cit.*, s. 140–143.

relacji przestrzennej z rozmieszczeniem miejsc pracy. W zakres przestrzeni zamieszkałej wchodzi także przestrzenne struktury osadnicze. W ramach tych struktur istnieją inne – poza stwarzanymi przez infrastrukturę osadniczą – miejsca pracy i aktywności publicznej (przedsiębiorstwa, firmy, instytucje, organizacje itp.), które powinny się znajdować z kolei w odpowiednich relacjach funkcjonalno-przestrzennych i społecznych z infrastrukturą osadniczą. Przestrzeń zamieszkała, na którą składa się tak określona infrastruktura i struktura osadnictwa, staje się przez to przestrzenią wyznaczaną cechami i zjawiskami kulturowymi, zyskującymi w sytuacji względnie trwałego istnienia miano cywilizacji⁴⁹.

Narastanie od lat 70. XX w. komplikacji wzrostu ekonomicznego, prowadzące do dzisiejszego rozszerzającego się w skali światowej kryzysu społeczno-gospodarczego, związane jest w znacznym stopniu z błędami polityki mieszkaniowej promieniującymi na całe zamieszkiwanie⁵⁰. Komplikacje te i stanowiące ich punkty krytyczne groźne zjawiska związane z destrukcyjnym wpływem globalizacji⁵¹ wywołują nagłą potrzebę bardziej harmonijnego rozwoju cywilizacyjnego. Rozwoju uwzględniającego – oprócz zagadnień *stricte* ekonomicznych – w większym stopniu wymiary społeczny i przyrodniczo-ekologiczny. Realne szanse sprostania tej potrzebie tkwią w koncepcji rozwoju trwałego zmierzającego do równoważenia właśnie tych trzech zasadniczych członów ludzkiej egzystencji.

Rozwój infrastruktury osadniczej stanowiący podstawę polityki osadniczej może być istotną platformą w przechodzeniu do lepszego urzeczywistniania koncepcji trwałego zrównoważonego rozwoju. Dotychczasowa koncepcja tego rozwoju wpisuje się w paradygmat wzrostu ekonomicznego z próbami nadania mu tylko bardziej proekologicznego wyrazu, sprowadzającego się niekiedy do ochrony środowiska. Podstawowe płaszczyzny trwałego zrównoważonego rozwoju: społeczna, ekonomiczna i ekologiczno-przyrodnicza nie mają dostatecznie wypracowanego celu nadrzędnego, zorientowanego bardziej niż dotychczas na zamieszkiwanie człowieka. Cel ten ukazuje spojrzenie na sferę osadnictwa, a zwłaszcza na przestrzeń zamieszkałą. Metodycznym rozwiązaniem przekładającym złożoność przestrzeni zamieszkałej i całej przestrzeni zamieszkiwania na ujęcia operacyjne dotyczące realizacji takiego celu nadrzędnego może być koncepcja infrastruktury osadniczej, w której użytecznym sposobem analizowania powiązań tej infrastruktury osadniczej

⁴⁹ M. Cesarski, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce lat 2002–2014 – światowy kryzys, niewiadome i szanse zamieszkiwania*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016, s. 268–285.

⁵⁰ M. Cesarski, *Mieszkalnictwo społeczne a kryzysy gospodarcze XX i XXI w.*, w: *Wymiary kryzysu – przyczyny, przejawy, prognozy i środki zaradcze*, red. nauk J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 277–296.

⁵¹ Z. Bauman, *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika*, PIW, Warszawa 2000, s. 44–66; J.E. Stiglitz, *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 164–175, 192–223.

z trwałym rozwojem zrównoważonym jest podejście oparte na analizie systemowej. Kryterium funkcjonalno-przestrzenne, nawiązujące do teorii analizy systemowej, uwypatnia integracyjne właściwości koncepcji infrastruktury osadniczej. Dopomaga również w analizie wzajemnego oddziaływania trzech płaszczyzn trwałego rozwoju zrównoważonego. Wyjątkowa rola infrastruktury osadniczej polega tu na możliwości równoczesnego spełniania funkcji podbudowy oraz funkcji zasadniczego pola urzeczywistniania trwałego rozwoju zrównoważonego.

Główne założenie takiego podejścia metodycznego polega na przeświadczeniu, że negatywne oraz pozytywne efekty gospodarowania ogniskują się w sferze osadnictwa. Przejawiają się w przestrzeni zamieszkiwania, a zwłaszcza w przestrzeni zamieszkannej. Wykorzystanie stanowiącej zasób nieodtwarzalny przestrzeni zamieszkiwania do właściwego, czyli mającego na celu podnoszenie jakości życia szerokich rzesz ludności pracowniczej, przebiegu procesów rozwoju cywilizacyjnego wymaga szerszego udziału i ściślejszej koordynacji ze strony władz publicznych. Podstawą kształtowania zagospodarowania przestrzennego, w tym przestrzeni zamieszkannej, pozostać więc musi w kręgu cywilizacji zachodniej XXI w. działalność sektora publicznego oraz działalność sektora prywatnego zogniskowana wokół sektora publicznego⁵².

Wstępnym warunkiem operacjonalizacji działań społeczno-gospodarczych skupionych na infrastrukturze osadniczej i rozwoju zrównoważonym jest sygnalizacja tkwiących w koncepcji tej infrastruktury metodycznych możliwości nadawania rozwojowi zrównoważonemu logicznie akceptowalnych i powszechnie zrozumiałych treści. Treści uzasadniających ciągłość rozumowania prowadzącego od koncepcji funkcjonalnego mieszkania i osiedla mieszkaniowego ku zrównoważonej przestrzeni zamieszkannej i w konsekwencji całej przestrzeni zamieszkiwania. Przyszłość nakazuje także spostrzeganie procesów osadniczych, w tym urbanizacyjnych, w skali ciągłej od najbardziej skomplikowanych struktur miejskich do osadnictwa wiejskiego. Właściwy zakres przedmiotowy infrastruktury osadniczej i relacje przestrzenne między jej elementami we wszystkich wymiarach przestrzennych stanowią fundament rozwoju zrównoważonego. Rozwojowi temu służą również odpowiedni zakres i relacje przestrzenne infrastruktury osadniczej do innych składników zagospodarowania przestrzennego. Problematyka ta otwiera obszerne interdyscyplinarne pole koniecznych przyszłych badań.

Potrzeba bardziej wyrównanych i poprawiających się warunków życia społeczności oraz społeczeństw, czego fundamentem jest harmonijny rozwój infrastruktury

⁵² M. Cesarski, *Od funkcjonalnego mieszkania ku zrównoważonej przestrzeni zamieszkiwania – rola infrastruktury osadniczej*, „Studia i Prace KES” 2012, nr 2(10), s. 125–149; M. Cesarski, *Infrastruktura osadnicza w gospodarce regionalnej – kwestie równoważenia rozwoju*, „Studia i Prace KES” 2012, nr 3, s. 9–25.

osadniczej⁵³, stanowi jak dotąd mało dostrzegany sens rozwoju zrównoważonego. Sens tak ważny dla właściwego rozwoju całej przestrzeni zamieszkiwania, a więc przestrzeni zamieszkałej i przestrzeni, w której człowiek tylko bywa sporadycznie. Zrównoważony rozwój gospodarowania społecznego nie może zachodzić w niezrównoważonej przestrzeni zamieszkałej, gdyż jest jej częścią, to jest elementem podsystemu „przestrzeń zamieszkała” w systemie „przestrzeń zamieszkiwania”. Takie podejście metodyczne wymaga przyjęcia twierdzenia, że efekty wszelkiego gospodarowania ogniskują się w sferze osadnictwa, której funkcjonowanie i rozwój podbudowuje bezpośrednio infrastruktura osadnicza. Harmonijny rozwój infrastruktury osadniczej – mającej z kolei jako podstawę infrastrukturę mieszkaniową – umożliwia zatem zrównoważony rozwój gospodarowania społecznego wtedy, gdy prowadzi lub przyczynia się do zrównoważonego rozwoju przestrzeni zamieszkałej⁵⁴.

W rozumowaniu takim rozwój trwały jest równoznaczny bytowaniu osiadłych, współdziałających w gospodarowaniu społeczeństw, efektywnie produkujących głównie pracochłonne publiczne dobra i usługi podstawowe, oszczędzających geodezyjną przestrzeń zamieszkiwania, w tym inne zasoby naturalne przy orientacji na asetyczny styl życia i sprawiedliwość międzypokoleniową. Pracochłonność powstawania i remontowania produktu budownictwa, długi okres jego użytkowania – zwłaszcza mieszkań i innych budowlanych obiektów infrastruktury osadniczej, możliwość przystosowania tego produktu do przyszłych potrzeb użytkowania stanowią cechy pożądane w wydatniejszej realizacji koncepcji trwałego rozwoju. Koncepcji, która podnosi stabilizującą rolę zasobów naturalnych, w tym przetwarzalnych w sposób efektywny ekonomicznie na dobra podstawowe zaspokajające potrzeby masowe. Produkcja oszczędzająca te zasoby oraz umożliwiająca powszechną konsumpcję i pełne zatrudnienie ludności wytwarzającej głównie takie dobra sprzyjać będzie poczuciu wspólnoty w przestrzeni zamieszkiwania. Niedomagania systemów ekologiczno-przyrodniczych również wymagają przestawiania produkcji na wytwarzanie funkcjonalnych dóbr podstawowych, o dużej trwałości, znacznym nakładzie pracy żywej i podatności na naprawy oraz regenerację. Potencjalna rola budownictwa w dostarczaniu takich dóbr jest bardzo istotna. Przy takim rozumieniu trwałego rozwoju zrównoważonego szanse lepszego działania w tym zakresie leżą w wiodącej roli promowania społecznego godziwego mieszkania i zamieszkiwania.

W celu wypracowania strategii rozwoju zrównoważonego potrzebna jest wiedza systemowo-filozoficzna uogólniająca rozwój cywilizacyjny ludzkości. Potrzebny

⁵³ A. Andrzejewski, *Związki infrastruktury społecznej z...*, op.cit.

⁵⁴ M. Cesarski, *Od funkcjonalnego mieszkania ku...*, op.cit.; M. Cesarski, *Infrastruktura osadnicza w gospodarce...*, op.cit.

jest także nowy naukowy paradygmat rozwoju zrównoważonego⁵⁵, zastępujący dotychczasowy, istniejący od czasów rewolucji przemysłowej, paradygmat wzrostu gospodarczego⁵⁶. Wyjątkowa pod tym względem rola infrastruktury osadniczej polega na możliwości równoczesnego spełniania dwóch funkcji – funkcji podbudowy oraz funkcji zasadniczego pola realizacji rozwoju zrównoważonego.

Zamieszkiwanie jako cel i przedmiot nauk o polityce publicznej

Przyszła skryształizowana dyscyplina „nauki o polityce publicznej” powinna się stać nauką o przestrzeni zamieszkiwania, mogącą znacznie donioślej przestrzegać przed wykazującymi tendencję do wzrostu, nadmiernymi kosztami rozwoju cywilizacyjnego. Dyscyplina ta zajmuje się bowiem zarówno badaniem istoty problemów społecznych, jak ich rozwiązywaniem. Warto tu przypomnieć, że polityka mieszkaniowa i osadnicza oraz związane z nimi nauki mają również wyrażnie naukowe i pragmatyczne oblicze. Uwzględnione są w przywołanej w przedłożonym opracowaniu klasyfikacji dyscypliny „nauki o polityce publicznej” na poziomach specjalności, specjalizacji i ich powiązań z innymi dyscyplinami. Stwarza to dogodną platformę poszukiwania argumentów na poparcie zasadności sygnalizowanej we wstępie intuicji, że zamieszkiwanie jest najbardziej ogólnym i zrozumiałym celem oraz przedmiotem dyscypliny „nauki o polityce publicznej”.

Bezspornie wszystkie specjalności dyscypliny „nauki o polityce publicznej” oraz jej specjalizacje i ich powiązania z innymi dyscyplinami wiedzy naukowej oddziałują bezpośrednio lub pośrednio w zróżnicowanym wymiarze przestrzennym i horyzoncie czasu na kształtowanie się przestrzeni zamieszkiwania. Przestrzeni wraz z jej niezamieszkanym, względnie nieskażonym ludzką ingerencją komponentem przyrodniczo-ekologicznym podlegającym myśleniu filozoficznemu, koncepcjom rozwoju cywilizacyjnego, w tym koncepcji trwałego zrównoważonego rozwoju. Jeżeli zgodzić się, że trwały zrównoważony rozwój służyć ma godziwemu i godnemu zamieszkiwaniu kolejnych pokoleń, to właśnie rola polityki mieszkaniowej i osadniczej

⁵⁵ W.C. Clarck, P.J. Crutzen, H.J. Schellnhuber, *Science for Global Sustainability: Towards New Paradigm*, w: *Earth System Analysis for Sustainability*, red. H.J. Schellnhuber, P.J. Crutzen, W.C. Clark, M. Claussen. H. Held, The MIT Press, Freie Universität, Berlin 2004, s. 1–28; P. Magnuszewski, *Podejście systemowe*, w: *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, red. nauk. J. Kronenberg, T. Bergier, Fundacja Sendzimir, Kraków 2010, s. 44–70.

⁵⁶ R.K. Kanth, *Introduction: The Overview of Development Studies*, w: *Paradigms in Economic Development: Classic Perspectives, Critiques and Reflections*, red. R.K. Kanth, ME Sharpe Inc., New York 1993, s. 3–16.

decyduje o tym, że celem i przedmiotem dyscypliny „nauki o polityce publicznej” jest przestrzeń zamieszkiwania. Rola ta jest w klasyfikacji proponowanych specjalizacji i specjalności w zakresie dyscypliny – „nauki o polityce publicznej” w sumie niedoceniana. Zwłaszcza bowiem właściwy zakres przedmiotowy infrastruktury osadniczej i relacje przestrzenne między jej elementami podporządkowane kryterium funkcjonalno-przestrzennym stanowią fundament trwałego rozwoju zrównoważonego. Wyznaczają bowiem dostępność przestrzeni zamieszkałej oraz standardy jej użytkowania decydujące o powodzeniu trwałego rozwoju. Dzisiejszy kryzys kapitalizmu opartego na paradygmacie stymulowanego przez rynek wzrostu ekonomicznego dodatkowo zachęca do poszukiwań dróg przekształceń tego paradygmatu. Realną szansą jest w tym zakresie wydatniejsze wypełnianie treścią założeń koncepcji trwałego rozwoju poprzez promieszkaniowe i proosadnicze, skoncentrowane na masowych, podstawowych potrzebach równoważenie rozwoju przestrzeni zamieszkiwania.

Obszary wiedzy naukowej związane z różną mocą z polityką mieszkaniową i osadniczą wypełniają niemalże zakres specjalizacji i powiązanych z nimi dyscyplin zwierających się głównie w dwóch bezpośrednio stanowiących o standardach osiedleńczych specjalnościach nauki o politykach publicznych – polityce społecznej i polityce gospodarczej. W wypadku polityki osadniczej dochodzą do tego specjalności „polityka rozwoju społeczeństwa wiedzy” oraz „instrumenty polityki publicznej i ich zastosowania”. To przesądza, że polityka mieszkaniowa i polityka osadnicza są głównymi determinantami przekształceń przestrzeni zamieszkałej i w konsekwencji całej przestrzeni zamieszkiwania. Również inne obszary wiedzy naukowej i działalności praktycznej uwzględniane w specjalności „polityka spraw wewnętrznych i zagranicznych (polityka: zagraniczna, bezpieczeństwa i spraw wewnętrznych, sprawiedliwości i ochrony praw obywatelskich)” oddziałują pośrednio na kształtowanie się przestrzeni zamieszkałej i przestrzeni zamieszkiwania. Zauważmy bowiem, że podnoszona w dyskusjach nad dyscypliną „nauki o polityce publicznej” odmienność anglojęzycznych pojęć *policy* i *politics* zmniejsza swoją ostrość w wypadku hipotetycznej „nauki o zamieszkiwaniu” („nauki o polityce zamieszkiwania”). Nie ma na przykład jednoznacznego rozstrzygnięcia, czy polityka publiczna (*policy making*) determinuje działania *stricte* polityczne (*politics*), czy też jest odwrotnie⁵⁷. Ponadto, pamiętając, że osadnictwo badane jest również przez – odróżniane od społecznych – nauki humanistyczne i przyrodnicze, uzmysławia się tym bardziej propozycja podążania dyscypliny „nauki o polityce publicznej” w kierunku przyszłej megadyscypliny „nauki

⁵⁷ Koncepcja T.J. Lowiego mówi, że polityka publiczna (*policy*) determinuje działania *stricte* polityczne (w sensie *politics*). Podaję za: R. Szarfenberg, *Polityka publiczna – zagadnienia i nurty teoretyczne*, „Studia z Polityki Publicznej” 2016, nr 1(9), s. 48.

o polityce publicznej zamieszkiwania”. Współgra to ze wspomnianym we wprowadzeniu do opracowania obejmowaniem przez zbiorczą politykę publiczną rządu i zarządzania na różnych poziomach i wymiarach przestrzennych – od lokalnego do międzynarodowego, włączając w to relacje między nimi w zakresie problematyki ustrojowej, politycznej, ekonomicznej, społecznej oraz przyrodniczo-ekologicznej.

Zamieszkiwanie jest długookresowym niekończącym się procesem gospodarowania społecznego pokoleń aż do wymiaru trwania cywilizacji człowieka. Zasygnalizowany tok rozumowania uzmysławia fundamentalną rolę polityki mieszkaniowej i osadniczej w sterowaniu rozwojem przestrzeni zamieszkania. Rozszerza przyszłe zadania dyscypliny „nauki o polityce publicznej” w zakresie monitorowania i diagnozowania oraz wskazywania kierunków rozwoju tej przestrzeni. Rozumowanie takie przedstawia pewną realną utopię stanowiącą wariant odbicia współczesnego świata. Oby zwiastowało przyszłość, której zapewne nie zobaczą jednak współcześni.

Bibliografia

- Andrzejewski A., *Społeczne aspekty polityki mieszkaniowej*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, PWE, Warszawa 1979.
- Andrzejewski A.: *Związki infrastruktury społecznej z rozwojem i rozmieszczeniem mieszkalnictwa oraz infrastruktury osadniczej*, w: *Kształtowanie infrastruktury społecznej w Polsce w latach 1971–1980 oraz uwarunkowania i przesłanki jej rozwoju w latach 1981–1985*, KPP i PS PAN, INP UG, Gdańsk 1979.
- Barański J., *Świat rzeczy. Zarys atropogeniczny*, UJ, Kraków 2007.
- Bauman Z., *Europa. Niedokończona przygoda*, Wydawnictwo Literackie, Warszawa 2005.
- Bauman Z., *Płynna nowoczesność*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2006.
- Błędowski P., *Polityka społeczna jako specjalność nauk o polityce publicznej – próba charakterystyki*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 3(3).
- Braundel F., *Historia i trwanie*, Czytelnik, Warszawa 1999.
- Buczyńska-Garewicz A., *Miejsca, strony, okolice. Przyczynek do fenomenologii przestrzeni*, Universitas, Kraków 2006.
- Cesarski M., *Infrastruktura osadnicza w gospodarce regionalnej – kwestie równoważenia rozwoju*, „Studia i Prace KES” 2012, nr 3.
- Cesarski M., *Inwestycje w dziedzinie infrastruktury osadniczej w Polsce w latach 1950–1984*, KPZK PAN, „Biuletyn” 1987, z. 133.
- Cesarski M., *Kategoria majątku trwałego w badaniach sfery osadnictwa w Polsce*, w: *Problemy rozwoju regionalnego*, t. 5, red. J. Brdulak, VII Kongres Ekonomistów Polskich – styczeń 2001, PTE, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2001.

- Cesarski M., *Mieszkalnictwo społeczne a kryzysy gospodarcze XX i XXI w.*, w: *Wymiary kryzysu – przyczyny, przejawy, prognozy i środki zaradcze*, red. nauk J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.
- Cesarski M., *Od funkcjonalnego mieszkania ku zrównoważonej przestrzeni zamieszkiwania – rola infrastruktury osadniczej*, „Studia i Prace KES” 2012, nr 2(10).
- Cesarski M., *Polityka mieszkaniowa i jej związki z polityką społeczną – znaczenie wymiaru przestrzennego*, referat na konferencję naukową „Polityka społeczna w Polsce – stan badań a program kształcenia w szkole wyższej”, wygłoszony w Poznaniu w dniu 4.04.2014 (maszynopis).
- Cesarski M., *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
- Cesarski M., *Powojenna polityka mieszkaniowa w Europie Zachodniej – sektor publiczny a paradygmat wzrostu ekonomicznego*, w: *Kryzys, niepewność i niestabilność we współczesnej Europie*, red. nauk. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
- Cesarski M., *Rozwój infrastruktury osadniczej w Polsce w latach 1990–2005 – miary nakładów*, „Studia i Prace KES” SGH 2008, z. 15.
- Cesarski M., *Sytuacja i polityka mieszkaniowa w Polsce – miejsce sektora publicznego w latach 2002–2011*, „Studia i Prace KES” 2015, nr 2.
- Cesarski M., *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce lat 2002–2014 – światowy kryzys, niewiadome i szanse zamieszkiwania*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016.
- Clarck W.C., Cruzten P.J., Schellnhuber H.J., *Science for Global Sustainability: Towards New Paradigm*, w: *Earth System Analysis for Sustainability*, red. H.J. Schellnhuber, P.J. Crutzen, W.C. Clark, M. Claussen, H. Held, The MIT Press, Freie Universität, Berlin 2004.
- Dziewoński K., *Koncepcje i metody badawcze z dziedziny osadnictwa*, IG i PZ PAN, „Prace Geograficzne” 1990, nr 154.
- Gadowska K., Winczorek J., *Sfera publiczna – funkcje, dysfunkcje, normy oficjalne i nieoficjalne*, „Studia Socjologiczne” 2013, nr 1(208).
- Habermas J., *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Hardoy J.E., Satterthwaite D., *Shelter, Need and Response: Housing, Land, and Settlement Policies in Seventeen Third World Nations*, John Wiley & Sons, Inc., Wiley Chichester, 1981.
- Jones J., *Introduction*, w: *Human Ecology and the Development of Settlements*, red. J. Jones, P. Rogers, Plenum Press, New York–London 1976.
- Kanth R.K., *Introduction: The Overview of Development Studies*, w: *Paradigms in Economic Development: Classic Perspectives, Critiques and Reflections*, red. R.K. Kanth, ME Sharpe Inc., New York 1993.
- Karwińska A., Böhm A., Ostrega A., *Przestrzenie publiczne w rozwoju miast*, Texter, 2016, e-book.
- Kurzynowski A., *Przedmowa*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005.
- Kurzynowski A., *Związki polityki społecznej z polityką gospodarczą*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005.

- Lasswell H.D., *Policy Orientation*, w: *The Policy Sciences*, red. D. Lerner, H.D. Lasswell, Stanford University Press, Palo Alto, Kalifornia 1951.
- Madurowicz M., *Hermeneutyka miejsca w świetle fenomenologii przestrzeni*, w: *Fenomen genius loci. Tożsamość miejsca w kontekście historycznym i współczesnym*, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2009.
- Magnuszewski P., *Podejście systemowe*, w: *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, red. nauk. J. Kronenberg, T. Bergier, Fundacja Sendzimira, Kraków 2010.
- Maguire R., Douglas D.M., Popovski V., Breakey H., *Ethical Values and the Global Carbon Integrity System*, w: H. Breakey, R. Maguire, V. Popovski, *Ethical Values and the Integrity of the Climate Change Regime*, Ashgate Publishing Limited, 2015.
- Maik W., *Infrastruktura osadnicza jako czynnik poziomu życia ludności strefy podmiejskiej*, w: *Zróznicowanie przestrzenne poziomu i warunków życia ludności*, red. Z. Chojnicki, T. Czyż, PWN, KPZK PAN, „Biuletyn” 1991, z. 153.
- Majone G., *Public Policymaking and its Analysis at National and European Levels*, „Studia z Polityki Publicznej” 2015, nr 2(6).
- National settlement Policy*, Department of Town & Regional Planning, Ministry of Local Government, Lands & Housing, Botswana 1998.
- Oberlander H.P., *Land and Human Settlement Policy: a Review and Analysis of Selected Recent Policy Developments*, Centre for Human Settlements, the University of British Columbia, 1982.
- Oniszczuk J., *Filozofia i teoria prawa*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Osiński J., *Sfera publiczna i sfera prywatna – w poszukiwaniu modus vivendi*, w: *Polityka publiczna we współczesnym państwie*, red. nauk. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014.
- Polityka społeczna globalna i lokalna*, red. A. Kurzynowski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2000.
- Rokicki J., *Usługi społeczne jako przedmiot badań (pojęcie, cechy, rodzaje i funkcje)*, „Polityka Społeczna” 2014, nr 7.
- Settlement Infrastructure and Environment Programme; Putting Agenda UNCHAS*, w: *The Urban Material Source Book. A Guide for Community-managed and Labour-based Upgrading of Urban Low-income Settlements*, ILO Advisory Support, ILO 2000.
- Supińska J., *Debaty o polityce społecznej*, IPS UW, ASPRA-JR, Warszawa 2013.
- Supińska J., *Dylematy polityki społecznej*, IPS UW, Warszawa 1991.
- Supińska J., *Miejsce polityki mieszkaniowej w polityce społecznej; miejsce polityki społecznej w polityce mieszkaniowej*, w: *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, red. L. Frąckiewicz, IPISS–Wydawnictwo „Śląsk”, Katowice 2005.
- Supińska J., *Rozwój i zadania polityki społecznej jako nauki*, w: *Polityka społeczna*, red. M. Książkowski, A. Rajkiewicz, J. Supińska, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 1998.
- Szarfenberg R., *O bliskim związku i wzajemnych inspiracjach między polityką publiczną i polityką społeczną*, „PPS” 2013, nr 2(3).
- Szarfenberg R., *Perspektywy badawcze polityki społecznej – wprowadzenie*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2013, nr 2(3).

- Szarfenberg R., *Polityka publiczna – zagadnienia i nurty teoretyczne*, „Studia z Polityki Publicznej” 2016, nr 1(9).
- Woźnicki J., *Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka” 2012, nr 1.
- Zybała A., głos w dyskusji, w: *Wokół teoretycznych wyzwań w naukach o polityce publicznej*, „Studia z Polityki Publicznej” 2016, nr 1(9).
- Zybała A., *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012.